

La fiscalité des revenus de l'épargne

Conclusion du rapport du Conseil des impôts
(dix-septième rapport au Président de la République – 1999)

CONCLUSION

Les revenus tirés de l'épargne des ménages se montaient en 1997 à 836 milliards de francs, dont 222 milliards de francs de loyers immobiliers et 614 milliards de francs d'épargne mobilière, pour un patrimoine total estimé à 30 324 milliards de francs.

La même année, les recettes fiscales correspondant aux revenus de l'épargne s'élevaient à 67 milliards, dont 20 au titre des prélèvements sociaux. Tout comme la fiscalité du patrimoine, l'importance des impôts sur les revenus de l'épargne reste donc modeste par rapport à l'ensemble des prélèvements obligatoires évalués en 1997 à 3 748 milliards de francs.

Malgré ce faible rendement, le poids de cette fiscalité est une question actuellement sensible à trois titres : le premier est la traditionnelle interrogation autour de la répartition de la charge de l'impôt entre le facteur travail et le facteur capital. Le second est la préservation d'une épargne suffisamment abondante pour répondre aux besoins de l'économie. Le troisième touche au financement complémentaire des retraites.

Les principales conclusions dégagées par le Conseil des impôts sont les suivantes :

I) LA FISCALITE DES REVENUS DE L'EPARGNE SOUFFRE DE SA COMPLEXITE

Le Conseil constate, sans surprise, que la fiscalité des revenus de l'épargne souffre des mêmes maux que ceux qu'il a dénoncés dans ses rapports précédents.

En premier lieu, on est frappé par le nombre des impôts et taxes dont la France s'est dotée et qui, selon une étude de la direction générale des impôts, la placerait en tête des pays de l'Union européenne, loin devant l'Allemagne notamment. L'un des derniers exemples en date est la création en 1998 d'une taxe sur les logements vacants qui, dès son entrée en vigueur, semble vouée à l'échec par ses difficultés d'application. De plus, les impôts survivent même à leur suppression : ainsi, celle du droit de bail et des taxes additionnelles s'est accompagnée de la création concomitante d'une contribution représentative qui, malgré les simplifications déclaratives qui en résultent pour l'administration et les contribuables, n'a pas véritablement pris en considération la nécessaire diminution du nombre des impositions.

En second lieu, le Conseil regrette la préférence marquée pour la multiplication des régimes dérogatoires par rapport à une remise en ordre des textes de base. La raison invoquée est la possibilité pour l'administration d'orienter l'épargne vers tel ou tel placement supposé favoriser la réalisation d'un objectif économique. Or, l'accumulation de ces régimes dérogatoires, souvent pour un objet similaire, a pour conséquence de diminuer la portée de chacun d'entre eux. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'encouragement de l'épargne à risque, où les mesures particulières sont nombreuses, parfois redondantes. Il s'agit notamment : des fonds communs de placements à risque, des fonds communs de placement pour l'innovation, des bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise, des aides au rachat d'une entreprise par ses salariés, de la déduction des intérêts d'emprunt pour souscription au capital d'une société nouvelle, de la déduction des pertes en capital des créateurs d'entreprises, de l'aide à la souscription en numéraire au capital d'une société non cotée, du report d'imposition des plus-values réinvesties dans les sociétés nouvelles non cotées ...

En dehors même des limites de l'utilisation de la fiscalité comme instrument de politique économique dans le monde actuel, ouvert et instable, les dispositions prises ne sont pas cohérentes. Afin de corriger les contradictions qui peuvent apparaître - par exemple entre les avantages fiscaux accordés à l'épargne orientée vers le logement et le régime ordinaire des revenus fonciers - on est conduit, non pas à remettre en ordre l'ensemble, mais à créer des dérogations supplémentaires, telles que celles qui résultent des lois Quilès-Méhaignerie, puis Périssol et enfin Besson. Dans le domaine de l'assurance-vie, des dispositifs fiscaux très avantageux en ont fait le premier produit d'épargne français, au risque d'assécher l'épargne à risque, ce qui a justifié récemment la création des contrats dits « DSK », permettant de réorienter l'assurance-vie vers les investissements en actions françaises, dont 5% de titres à risques.

Enfin, l'instabilité des règles, l'introduction fréquente de dates limites, le grand nombre des conditions, parfois étalées dans le temps, qu'il est nécessaire de remplir pour pouvoir bénéficier des régimes fiscaux de faveur, conduit tout à la fois à des effets d'aubaine, des injustices nouvelles, voire à priver d'efficacité le dispositif prévu par la loi. Même si ce dernier effet est parfois implicitement souhaité, il ne s'en suit pas qu'il soit souhaitable, ou, en tout cas, que le moyen utilisé soit approprié, les difficultés du contrôle rendant celui-ci inopérant là où il devrait s'effectuer.

II) LE DEUXIEME CONSTAT A CARACTERE GENERAL DU CONSEIL DES IMPOTS PORTE SUR LA FAIBLE EFFICACITE GLOBALE DE CETTE FISCALITE

Les mécanismes actuels de taxation de l'épargne se révèlent à l'examen d'un faible rendement, peu redistributifs et leur portée économique réelle discutable.

Les grands régimes dérogatoires (PEA, PEP, épargne logement, livret A) cumulés avec les multiples régimes particuliers aboutissent à soustraire une partie importante des revenus de l'épargne de l'assiette de l'impôt progressif : sur 526 milliards de revenus de capitaux mobiliers mesurés par la comptabilité nationale en 1997, ne sont, en définitive, réellement imposés au barème que 68 milliards de francs, auxquels s'ajoutent 63 milliards soumis aux prélèvements libératoires.

Cependant, l'effet redistributif de la fiscalité apparaît assez faible et les revenus de l'épargne restent concentrés : 2% des contribuables déclarent 21% des revenus fonciers, 49% des revenus de capitaux mobiliers sont perçus par les contribuables imposables dans la tranche du barème sur l'impôt sur le revenu la plus élevée. L'accumulation des régimes dérogatoires favorise les détenteurs de portefeuilles importants. L'addition des principaux dispositifs d'exonération (livret A, Codevi, PEA, PEP, PEL) permet, en théorie, à un couple de constituer une épargne de 3,4 millions de francs, dont les revenus sont non imposables. Les régimes spécifiques, comme les SOFICA, les investissements dans les DOM-TOM, en pratique réservés à un nombre limité de contribuables, offrent à leurs bénéficiaires des avantages élevés.

Si l'on considère enfin les effets économiques de la fiscalité, on observe qu'elle est généralement plus favorable que celle applicable aux revenus du travail. Elle ne modifie pas la hiérarchie des rendements entre les différentes formes d'épargne, mais elle introduit en revanche des distorsions fortes sur certains produits d'épargne. La comparaison de la fiscalité applicable aux dividendes soumis à l'impôt progressif avec celle applicable aux revenus des obligations, soumises aux prélèvements libératoires, permet par ailleurs de conclure, contrairement à une idée souvent admise, à une fiscalité plutôt favorable aux actions, excepté pour les titulaires de hauts revenus.

En revanche, l'une des évolutions les plus marquantes de ces dernières années est la forte augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus tirés de l'épargne qui ont été multipliés par 3,6 entre 1991 et 1997. De création encore récente, l'assiette de ces prélèvements demeure large et homogène : seuls en sont soustraits, aujourd'hui, les revenus tirés de produits d'épargne ayant un objectif de promotion de l'épargne populaire : les livrets A, les livrets d'épargne entreprise, les livrets jeune, les livrets d'épargne populaire, les Codevi.

Il en résulte que le poids de la fiscalité sur l'épargne s'est significativement accru durant ces dernières années. La marge de manoeuvre dont disposent les gouvernements s'est ainsi réduite. Une augmentation de la fiscalité diminuerait évidemment le rendement des capitaux investis. Or, ce dernier élément important détermine en grande partie le volume et l'orientation de l'épargne. Même si ce rendement est soumis à de fortes fluctuations, il n'apparaît pas excessif, au moins si on le limite aux revenus disponibles stricto-sensu, c'est-à-dire abstraction faite des plus-values potentielles.

III) LA FISCALITÉ FRANÇAISE N'APPARAÎT PAS PLUS DÉFAVORABLE QUE CELLE OBSERVÉE CHEZ NOS VOISINS

L'étude comparative des régimes fiscaux applicables en France et chez ses partenaires européens, en intégrant l'ensemble des dispositifs fiscaux existants, ne permet pas de conclure à un régime plus défavorable en France, excepté sur le point de la fiscalité des plus-values des produits d'épargne.

La France reste aujourd'hui un pays attractif pour l'épargne étrangère comme en témoigne le fort taux de détention de la capitalisation boursière de Paris par des investisseurs étrangers. Le reversement de l'avoir fiscal aux non-résidents constitue un avantage, désormais spécifique à la France.

En revanche, le choix par de nombreux pays européens du régime du secret bancaire constitue un handicap pour la France, au moment où la création d'une monnaie européenne facilite les transferts financiers.

IV) LES CONDITIONS NE SEMBLENT PAS AUJOURD'HUI RÉUNIES POUR UNE GRANDE REFORME DE LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

Face à ces constats, les voies de réforme les plus audacieuses pourraient séduire, notamment l'hypothèse de la création d'un prélèvement libératoire obligatoire applicable non seulement aux produits d'épargne à revenus fixes, mais également aux produits à revenus variables. Cette voie se révèle, à l'examen, irréaliste compte tenu de son caractère très inéquitable par rapport au dispositif actuel.

Le Conseil des impôts suggère pour sa part l'adaptation progressive du dispositif actuel dans le sens d'une plus grande neutralité fiscale, ce qui suppose la simplification progressive des mécanismes existants en commençant par la suppression, sans effet rétroactif, des régimes dérogatoires se révélant les plus inéquitables et ayant une faible diffusion.

Une stabilisation du poids de la pression fiscale sur les revenus de l'épargne, notamment des prélèvements sociaux, est également nécessaire pour que ces revenus restent compétitifs vis-à-vis de l'étranger et conservent un rendement suffisant.

Par ailleurs, les avantages fiscaux importants accordés à l'épargne réglementée et à l'assurance-vie, ont, par le passé, favorisé de nombreux produits de court et moyen terme. Le développement d'une épargne de long terme, venant en complément des régimes de retraite par répartition qui apparaît désormais souhaitable, pourrait donc nécessiter la poursuite progressive du rééquilibrage déjà entrepris entre ces avantages fiscaux au profit de produits de long terme.

Enfin, le Conseil des impôts souligne qu'aucune réforme durable de la fiscalité de l'épargne ne pouvait être proposée en dehors d'une réforme globale de l'impôt sur le revenu et de la prise en considération des décisions qui doivent être prises dans le cadre européen.